



Iris Mabel Laredo

Claudia Ameriso

Adriana Cicaré

Gloria Cignacco

Irma Rosa

Lydia Illundain^(*)

Alberto Judais*

Verónica Mussio*

Instituto de Investigaciones Teóricas y Aplicadas, Escuela de Contabilidad

SISTEMA DE INDICADORES AMBIENTALES PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE DEL MERCOSUR^()**

RESUMEN

El medio ambiente es un bien común que necesita protección. Su cuidado tiene una doble función: su conservación y su recalificación, renovación y mejora. Su utilización requiere un uso razonable y prudente que asuma la necesidad de un desarrollo sostenible mediante la intervención del hombre en la naturaleza, para que prevea, vigile y corrija las situaciones de contaminación de agua, aire y suelo.

En el preámbulo del Tratado de Asunción (1991) ya se contempló el tema del medio ambiente como aspecto relevante para el "desarrollo económico con justicia social", que sería alcanzado a través del eficaz aprovechamiento y preservación de los recursos disponibles, poniéndose de relieve la íntima relación entre "integración y desarrollo sostenible".

El diseño de políticas ambientales, tanto a nivel regional como local, exige el desarrollo de un sistema de indicadores de desempeño ambiental que proporcione información objetiva, concisa y comparable.

Se utilizará como marco metodológico la propuesta del modelo de la OCDE denominado "Presión –Estado-Respuesta" que se basa en una lógica de acción-respuesta entre la economía y el medio ambiente.

^(*) Colaboradores

^(**) El presente informe constituye el primer avance en el desarrollo del proyecto de investigación/bianual (2001-2002), aprobado por Resolución CS N° 284/2001, notificado con fecha 03/09/2001.



Iris Mabel Laredo

Claudia Ameriso

Adriana Cicaré

Gloria Cignacco

Irma Rosa

Lidia Illundain^(*)

Alberto Judais*

Verónica Mussio*

Instituto de Investigaciones Teóricas y Aplicadas, Escuela de Contabilidad

SISTEMA DE INDICADORES AMBIENTALES PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE DEL MERCOSUR^()**

IMPORTANCIA DEL TEMA MEDIOAMBIENTAL

Todos los países enfrentan una realidad diferente en términos políticos socioeconómicos e institucionales, sin embargo existen ciertos elementos comunes como por ejemplo la necesidad de una visión común del medio ambiente tanto por parte de la población como de los gobiernos.

Cuando los gobiernos tomaban decisiones acerca de los tipos de cambio, el comercio internacional, los subsidios agrícolas y otras medidas económicas generales, prestaban poca atención a las posibles consecuencias para el medio ambiente. Ahora se le asigna una mayor prioridad a las cuestiones ambientales y por ello se está comenzando a reconsiderar las estrategias económicas que se implementan. En los países industrializados se reconoce que la contaminación en particular constituye una amenaza grave, mientras que, en los países en desarrollo, donde el desarrollo económico y el alivio de la pobreza es lo más importante, tanto la contaminación como el deterioro de los recursos naturales constituyen graves obstáculos.

El Banco Mundial⁽¹⁾ en su informe 1999/2000 ha considerado que el panorama de desarrollo del mundo está en plena transformación. Sostiene que de los últimos cincuenta años se pueden extraer cuatro corolarios, a saber:

- La estabilidad macroeconómica es condición indispensable para alcanzar el crecimiento y el desarrollo.
- El crecimiento no se contagia en forma automática, es necesario abordar directamente las necesidades humanas a través del proceso de desarrollo.
- No hay una política capaz, por sí sola, de impulsar el desarrollo; es preciso adoptar un enfoque integral.

^(*) Colaboradores

^(**) El presente informe constituye el primer avance en el desarrollo del proyecto de investigación/bianual (2001-2002), aprobado por Resolución CS N° 284/2001, notificado con fecha 03/09/2001.

⁽¹⁾ Banco Mundial, "El umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000".

- Las instituciones son importantes; un desarrollo sostenido debe asentarse en procesos que favorezcan la integración social y se adapten a las nuevas circunstancias.

Aclara, además que los fenómenos de *globalización y localización* deberán reflejarse en los programas de desarrollo de los países. La globalización, consecuencia de la integración progresiva de las economías de todo el mundo, hace que la búsqueda de interlocutores internacionales represente para los gobiernos nacionales la mejor forma de abordar las innovaciones registradas en el comercio internacional, en los flujos financieros y en el medio ambiente global. Por su parte, la localización, como expresión del creciente deseo de la sociedad de autodeterminación, de hacerse escuchar en los círculos gubernamentales, se manifiesta en la reivindicación de las identidades regionales.

La globalización exige que los gobiernos nacionales traten de llegar a acuerdos con distintos socios: otros gobiernos nacionales, organizaciones internacionales, organismos no gubernamentales y corporaciones multinacionales; mientras que la localización requiere de ellos, a través de instituciones sub-nacionales, que concierten con las regiones y ciudades acuerdos sobre cuestiones tales como la forma de compartir la responsabilidad del incremento de los ingresos fiscales. Parecen fuerzas contradictorias, pero tienen la misma procedencia y se refuerzan mutuamente. Una y otra –globalización y localización– requieren de la adopción de medidas que en muchas ocasiones escapan del control de un solo gobierno nacional.

En particular, y como consecuencia de las decisiones que los gobiernos deben asumir, el medio ambiente puede verse amenazado por actividades que quedan fuera de las fronteras nacionales del país y, por lo tanto, exceden su capacidad de contralor. En muchos casos constituyen un riesgo para el patrimonio de la humanidad, como el cambio climático –relacionado con el aumento de las emisiones de dióxido de carbono en la atmósfera–, la pérdida de la biodiversidad, la desertificación, el agotamiento de las poblaciones de peces, la propagación de contaminantes orgánicos persistentes, la amenaza para la ecología de la Antártida, por mencionar solo algunos.

El tratamiento del tema ambiental como una prioridad internacional, se hace más trascendente como consecuencia de un informe presentado en Ginebra por el Grupo Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), dependiente del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y de la Organización Meteorológica Mundial, que advierte la amenaza del cambio climático “en los sistemas socioeconómicos humanos” del tercer milenio.

El informe, que recoge los resultados de las últimas investigaciones realizadas por 900 científicos de todo el mundo en 420 sistemas físicos y biológicos, indica la responsabilidad humana en el calentamiento global del planeta⁽²⁾. Prevé un muy sombrío panorama ambiental para las próximas décadas y el presente siglo, debido a la desmedida emisión de gases contaminantes⁽³⁾, que provoca el “efecto invernadero”, es decir, el incremento de las temperaturas medias en la atmósfera del planeta.

⁽²⁾ Los expertos del IPCC calculan que la temperatura en la superficie terrestre se incrementará entre 1,4 y 5,8 grados en los próximos 100 años, estimándose que el cambio climático provocará en la Tierra daños que superarán los 100.000 millones de dólares anuales (Fte.: “El Cronista” – Buenos Aires, 20/02/2001, pág. 13).

⁽³⁾ Ellos son: dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarbonos, etc., generados, principalmente, en la combustión del carbón, petróleo y gas en fábricas y vehículos del mundo desarrollado.

El significativo incremento de las inundaciones, sequías, ciclones, etc., implicará efectos devastadores en la naturaleza, la salud, la agricultura, la industria y los asentamientos humanos.

Además, se señala que los cambios climáticos pronosticados pueden llevar a cambios futuros de gran escala y probablemente irreversibles en los sistemas de la Tierra; estimándose que, si bien las consecuencias del calentamiento planetario afectarán a todos los países, serán aquellos más pobres –que a su vez son los menos contaminantes- los que deberán soportar un incremento mayor de las temperaturas, perjudicando sus cosechas e incrementando las hambrunas. A ello se suma que dichos países cuentan con menor disponibilidad de recursos de distinto tipo para hacer frente a los sucesos climáticos adversos⁽⁴⁾.

Se confirma la "necesidad urgente" de llegar a un acuerdo que permita la entrada en vigor del **Protocolo de Kioto** de 1997, cuyas negociaciones siguen bloqueadas ante la reticencia de un grupo de países a recortar sus emisiones.

Por dicho protocolo, los países desarrollados –38 países industrializados- se comprometieron a disminuir sus emisiones de "gases de efecto invernadero" en un 5,2 % promedio entre 2008 y 2012 con respecto a los niveles registrados en 1990.

En la **VI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático**, realizada en La Haya en noviembre de 2000 –a pesar de la coincidencia generalizada en admitir que el cambio climático constituye el primer problema medioambiental para el futuro-, no se llegó a un acuerdo en las negociaciones, que estuvieron concentradas en dos grandes grupos: la Unión Europea (UE) por un lado y, el liderado por Estados Unidos e integrado por Japón, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

La cumbre de La Haya –que congregó a representantes de 184 países- terminó en un rotundo fracaso, apreciándose que las naciones desarrolladas marginaron en las negociaciones finales, a los países en desarrollo, integrados en el Grupo de los 77 más China.

Estados Unidos presentó –a diferencia de la UE- una posición predominantemente refractaria a la reducción de las emisiones de gases en su propio territorio, siendo el país que concentró las mayores críticas.

Las posiciones de cada grupo de países, son las siguientes:

- Estados Unidos propuso contabilizar en el saldo de emisiones de gases de cada país, el efecto de absorción de carbono por bosques y cultivos, lo cual disminuirá significativamente el porcentaje de reducción de las emisiones de gases de cada país, comprometido en el Protocolo de Kioto; esto fue rechazado por la UE;
- Contrariamente a la posición europea de acentuar los esfuerzos dentro de cada país y, por lo tanto, limitar la utilización de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo (compraventa entre países de cupos de emisiones de gases, proyectos conjuntos entre países desarrollados y proyectos de ayuda a países en desarrollo), Estados Unidos no aceptó limitación alguna a dicha utilización compensatoria;

⁽⁴⁾ CPCE de Cap. Federal – "Informe Económico de Coyuntura" – Buenos Aires, abril de 2001 – N° 207.

- La UE propuso alguna penalización efectiva y disuasoria para aquellos países que no cumplan sus compromisos de reducción de emisiones de gases, en tanto que Estados Unidos se opuso a toda penalización.

La Organización Greenpeace expresó que "los gobiernos abandonaron la promesa de cooperación global para proteger el planeta Tierra" y que la reunión de La Haya "representa un giro de 180 grados"⁽⁵⁾.

Günther Handt, especialista en cuestiones ambientales transfronterizas, nos dice que los países en desarrollo quizás deban ser compensados si renuncian a ciertas opciones de desarrollo a fin de conservar recursos ambientales de interés mundial⁽⁶⁾.

Es obvio que se necesita una pronta acción internacional que remedie las cosas tanto a nivel regional como mundial. Al respecto, la Resolución 43/53 de la Asamblea General de las Naciones Unidas se refiere al cambio climático como "una preocupación común de la humanidad".

Análogamente, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo –Río de Janeiro 1992– se incorporó la necesidad de "cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo"⁽⁷⁾.

A nivel regional, en la **Conferencia sobre Comercio, Ambiente y Desarrollo Sustentable: Perspectivas de América Latina y el Caribe**, organizada por el PNUMA en la capital mexicana –febrero 2001–, la antropóloga Sara Larraín, Directora de la Organización Chile Sustentable, expresó que en "los últimos años ha decaído la preocupación (de los gobiernos) por el medio ambiente, que se dio a comienzos de los años '90. Por su parte, Carlos Murillo, experto en Protección Medioambiental y Desarrollo Económico de Costa Rica, indicó que "América Latina ha mejorado un poco en el campo de la ecología, aunque la región se destaca por ser depredadora y seguir contaminando, deforestando, sobreexplotando y degradando los suelos"⁽⁸⁾.

DESARROLLO SUSTENTABLE

La búsqueda de un desarrollo que permita satisfacer las necesidades básicas y las aspiraciones de bienestar de la población sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras de atender a sus propias necesidades y aspiraciones, constituye un nuevo pensamiento que se denomina *desarrollo sostenible, sustentable o duradero*, que encierra una propuesta diferente, que permite enriquecer las decisiones tomándolas no aisladamente sino teniendo en cuenta cuestiones que aparecen a largo plazo. Tanto la sostenibilidad como la sustentabilidad son cualidades de un sistema físico, biológico o social

⁽⁵⁾ CPCE de Cap. Federal – "Informe Económico de Coyuntura" – Buenos Aires, enero de 2001. N° 205, págs. 22/23.

⁽⁶⁾ Persuadir a los gobiernos de países como la India, China y Brasil de no seguir la senda convencional del desarrollo representa un gran desafío político. (Fte.: Handt, Günther – "La ley y la protección de la atmósfera" – Perspectivas Económicas – Washington, 1990/2; págs. 36/40.

⁽⁷⁾ Wolinsky, Jaime – "El medio ambiente como instrumento económico y de competitividad en el comercio internacional" – 12° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas. Córdoba, setiembre de 1998, pág. 527

⁽⁸⁾ Bolivia y Costa Rica serían los únicos países de la región que han adoptado políticas de desarrollo sustentable (Fte.: "El Cronista" – Op. Cit.).

referidas a un entorno en el cual se encuentra inmerso. Ese entorno determinado lo podemos considerar el medio ambiente.

El concepto desarrollo sostenible o sustentable ha sido incorporado por el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe Brundtland). En este sentido, la sostenibilidad puede contemplarse como un simple corolario de la dependencia de la comunidad humana respecto a su medio ambiente. Este es, a la vez, fuente de los recursos necesarios para su supervivencia económica y social, sumidero de los desechos generados por las actividades de producción y consumo y soporte de un amplio conjunto de servicios ambientales gratuitos que son prestados a la población humana.

Indagando en la génesis del concepto "desarrollo sostenible", es de saber que en los años setenta se generalizó el debate económico en términos de un enfrentamiento entre el crecimiento económico y el medio ambiente. La idea central era que había que optar entre el primero medido por los incrementos de renta per cápita o la mejoría de la calidad medioambiental. Cualquier combinación implicaba un trade-off⁽⁹⁾.

El antagonismo dio lugar a la aparición del concepto que nos ocupa, *desarrollo sostenible*, que pretende complementar el crecimiento económico con el medio ambiente. De acuerdo con David Pearce, las razones por las cuales surgió este nuevo término son las siguientes:

- a) El desarrollo sostenible implica que la calidad medioambiental mejora el crecimiento económico a través de varias formas: mejorando la salud de los trabajadores, creando nuevos empleos en el "sector medioambiental" (ocio, turismo) y creando empleos en el "sector dedicado a combatir la contaminación" (reciclaje, reforestación, recuperación de aguas contaminadas, etc.)
- b) El desarrollo sostenible acepta que, de todos modos, deberán existir algunos trade-offs si se contempla un concepto restringido de crecimiento económico. En dicho contexto, se destacan dos cuestiones centrales:
 - Si tiene que haber un trade-off, la sociedad debe poder elegir comprendiendo plenamente los términos en los que se fundamenta la elección que realiza. Se debe partir de la adecuada evaluación del factor medioambiental, es decir, sin considerarlo como un bien gratuito.
 - Se suele considerar que el crecimiento está en conflicto con el medio ambiente porque se pone poco esfuerzo en integrarlo dentro de las inversiones de capital y de otras decisiones de producción.

De ambas cuestiones se deduce que no se trata de preguntar si se crece o no, sino de *cómo* se crece. Se confía en que mediante la innovación tecnológica, se puede reducir el consumo energético o salvar recursos, al tiempo que continuar el proceso de crecimiento.

- c) El desarrollo sostenible modifica el enfoque de crecimiento económico basado estrechamente en las medidas y en los elementos tradicionales de la economía. Se critica abiertamente la utilización del PNB como una medida básica para

⁽⁹⁾ Por trade-off debemos entender una relación de intercambio, según la cual obtener más de una variable, implica renunciar a una porción de otra, o viceversa.

calcular el crecimiento económico, porque éste tiende a desviarse de uno de sus propósitos fundamentales, que sería reflejar el nivel de vida de la población⁽¹⁰⁾.

La CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) considera que la sustentabilidad del desarrollo requiere un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital o acuerdos que participan del esfuerzo del desarrollo económico y social de los países, de tal modo que la tasa de uso resultante de cada forma de capital no exceda su propia tasa de reproducción, habida cuenta de la situación de sustitución y complementariedad existente entre ellas.

Las proposiciones fundamentales del desarrollo sostenible fueron expuestas en el citado Informe de la Comisión Brundtland en 1987 y en el Programa 21 de la Cumbre para la Tierra en 1992, entre las que se cuentan:

- Existe un vínculo crucial y potencialmente positivo entre el desarrollo económico y el medio ambiente.
- Las políticas económicas poco apropiadas tienen repercusiones muy caras en el medio ambiente.
- Para resolver los problemas ambientales hay que reducir la pobreza.
- El crecimiento económico debe guiarse por precios en los cuales, se tengan en cuenta los valores ambientales.

Dado que los problemas ambientales no respetan fronteras, a veces se necesita la colaboración mundial y regional para complementar las medidas de alcance nacional y regional.

Estas proposiciones han sido aceptadas ampliamente pero no se han llevado a la práctica.

El concepto "desarrollo sustentable" involucra múltiples dimensiones: políticas, socioeconómicas, antropológicas, culturales, filosóficas y ambientales. Por lo tanto, hablar de desarrollo sustentable es hablar de desarrollo ambientalmente sustentable. Se trata de aprovechar las oportunidades para conjugar las fuerzas de crecimiento económico con una utilización adecuada de recursos, con una distribución equitativa de los beneficios y con la reducción de los efectos negativos del proceso de crecimiento económico en la población y el medio ambiente. El éxito dependerá del cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Satisfacer las necesidades humanas básicas.
- Lograr un crecimiento económico constante.
- Mejorar la calidad del crecimiento económico.

Esto significa tomar en consideración tres retos, según I. Serageldin⁽¹¹⁾ primero, la "producción de alimentos", ya que el aumento de la población implica un incremento en el consumo de alimentos, lo cual presenta dos opciones: intensificar la producción en las tierras ya en uso o, ampliarla a otras zonas. El reto consiste en aumentar el rendimiento de la manera menos perjudicial. En segundo lugar, la "urbanización y la contaminación", dado que el aumento de la población también implica, mayor concentración en zonas urbanas,

⁽¹⁰⁾ Galindo, Miguel A.- Malgesini, Graciela- "Crecimiento Económico. Principales teorías desde Keynes". Ed. Mc Graw-Hill – España, 1996; págs. 136/137.

⁽¹¹⁾ Serageldín, I. "¿Cómo lograr un desarrollo sostenible?". Revista Finanzas y Desarrollo, Diciembre/93.

ello trae aparejado problemas en materia de cambios sociales e institucionales, inversiones en infraestructura y lucha contra la contaminación y, tercero, la "intrusión del ser humano" que provoca un aumento en la escala de actividad y por ende una mayor presión sobre los ecosistemas delicados: destrucción de bosques tropicales y zonas pantanosas, agotamiento de acuíferos y contaminación de zonas costeras.

La sustentabilidad del desarrollo requiere la conjunción de los puntos de vista de tres disciplinas⁽¹²⁾: la *Economía*, cuyos métodos procuran maximizar el bienestar humano dentro de las limitaciones del capital y las tecnologías existentes; la *Ecología* que hace hincapié en la preservación de la integridad de los subsistemas ecológicos, que se consideran fundamentales para asegurar la estabilidad del ecosistema mundial –en este caso las unidades de cuenta son físicas y no monetarias–; y la *Sociología*, para la cual los agentes clave son los seres humanos, cuyo esquema de organización es fundamental para encontrar soluciones viables para lograr el desarrollo sustentable.

LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL EN EL MERCOSUR

La búsqueda del desarrollo económico sustentable debe considerar las vocaciones, potencialidades y características locales y subregionales. Un proceso de integración regional debe objetivar tanto el fortalecimiento del capital humano, como la erradicación de las diferencias en el bienestar social y la disparidad de oportunidades entre los países participantes.

El tratado de Asunción no es sólo un acuerdo económico sino también una propuesta de desarrollo, enfocada en conjunto por los países miembros, que tiene formalmente un sentido político. Implica un proceso multidisciplinario de integración, nutrido por la existencia de ideas y valores fundamentales compartidos, y una visión semejante del mundo que nos rodea y los desafíos que el mismo plantea.

Desde un inicio y por estar centrado en una idea de desarrollo conjunto se ha tenido en cuenta la temática ambiental. Ya el *Tratado de Asunción establece que la preservación del Medio Ambiente debe ser uno de los medios para alcanzar la ampliación de los mercados, acelerando los procesos de desarrollo económico de los Estados Partes con justicia social*.

Con esta vocación la segunda cumbre presidencial del Mercosur (Las Leñas, Argentina, Julio de 1992) resolvió crear la Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA), mediante Resolución 22/92. Antes de ella, cada subgrupo de trabajo trataba la cuestión ambiental relacionada con su tema específico. Los objetivos generales de la REMA consistieron en la formulación de recomendaciones al Grupo Mercado Común (GMC) tendientes a asegurar una adecuada protección del medio ambiente en el marco del proceso de integración. Los objetivos específicos fueron contribuir a establecer en materia ambiental condiciones adecuadas de competitividad entre los Estados Partes y con terceros, respecto de los productos originarios del Mercosur.

En este sentido y dadas las inseparables relaciones que existen entre el desarrollo económico y la protección del ambiente, y sobre la base de que la cuestión ambiental, al traducirse en políticas y regulaciones puede convertirse en un factor de distorsión de competitividades relativas, resulta claro que imponer requerimientos de tipo ambiental puede ser una herramienta para limitar el tráfico irrestricto de mercaderías o establecer un tratamiento diferencial frente a los bienes provenientes de terceros países.

⁽¹²⁾ Ibidem

La tercera reunión de la REMA (Brasilia, Brasil, Junio de 1994) aprobó el documento sobre "Directrices básicas en materia de Política Ambiental"⁽¹³⁾ que había sido elaborado por la Argentina, Resolución 10/94 del GMC, que prevé:

1. Asegurar la armonización de las legislaciones ambientales en los cuatro Estados.
2. Condiciones ecuanímes de competitividad.
3. Prácticas no degradantes del comercio.
4. Manejo sostenible en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables.
5. Evaluación de impacto ambiental.
6. Mínima eliminación de contaminantes a partir del desarrollo y adopción de tecnologías apropiadas limpias y de reciclaje, con adecuado tratamiento de residuos sólidos, líquidos y gaseosos.
7. El menor grado de deterioro ambiental en los procesos productivos regionales y en los productos de intercambio.
8. Armonización de procedimientos legales y/o institucionales.
9. Criterios ambientales comunes.
10. Fortalecimiento de las instituciones para una gestión ambientalmente sostenible.
11. Desarrollo del turismo intrarregional con equilibrio ambiental.

La quinta reunión -Montevideo, Uruguay, Noviembre de 1994- trató dos temas excluyentes: el tratamiento de la continuidad institucional de la REMA, a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto (Diciembre de 1994) y la diferencia de criterios con relación a las restricciones no arancelarias.

En este segundo tema, Argentina, Paraguay y Uruguay sostuvieron que los productos provenientes de cualquiera de los Estados Parte no debían tener mayor exigencia ambiental que la que tienen para sus propios productos dentro de sus territorios. En caso contrario, se generaría una restricción no arancelaria ambiental no justificada. Por su parte, Brasil postuló el establecimiento de condiciones por parte del país importador. La situación quedó sin resolver y no pudo elevarse una Recomendación al GMC.

En junio de 1995, en Montevideo, por invitación del Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de la República Oriental del Uruguay, se reunieron los Ministros y Secretarios de Estado del área de Medio Ambiente de los Estados Parte del Mercosur para examinar problemas ambientales de interés común. Entendieron necesario que la temática ambiental fuera incluida en el más alto nivel de discusión y por ello, coincidieron en la conveniencia de transformar la REMA de un SUBGRUPO DE TRABAJO del GMC y en la importancia de incentivar la concertación de posiciones de los países del Mercosur en los foros internacionales de medioambiente, en particular en la implementación de la Agenda 21 (Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas), así como en los acuerdos ambientales multilaterales.

⁽¹³⁾ Devía, Leila – "La integración económica internacional y el medio ambiente". Boletín Informativo Techint N° 295 – Buenos Aires, Julio/Setiembre de 1998.

Se creó así un subgrupo de trabajo (SGT), el n° 6 del Medio Ambiente, el cual en su reunión de Agosto de 1996 creó un Grupo Ad-Hoc para el Sistema de Información Ambiental del Mercosur. Además por Resolución 128/96 se fija un Reglamento Técnico de Límites Máximos de Emisión de gases poluentes y ruido para vehículos automotores; por Resolución 4/97 eleva al GMC un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente; se establece un Reglamento Técnico sobre emisión de gases contaminantes para vehículos automotores pesados de ciclo otto (Res. 29/97); se concierta el tema de Emergencias Ambientales (Res. 7/98).

Recientemente, en Marzo de 2001, en Florianópolis, República Federativa de Brasil se firma el *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur – Acuerdo de Florianópolis*, que tiene por objetivo *la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, para contribuir a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población*. El preámbulo, entre otros temas resalta *la necesidad de cooperar para la protección del medio ambiente y la utilización sustentable de los recursos naturales, con vistas a alcanzar una mejor calidad de vida y un desarrollo económico, social y ambiental sustentable, rescatando la participación de la Sociedad Civil*.

Entre los Principios postula que los Estados Parte deberán orientarse a la protección del medio ambiente y al aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles mediante la coordinación de políticas sectoriales, considerando los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio; la incorporación de la temática ambiental en la toma de decisiones que se adopten en el ámbito del Mercosur; la promoción del desarrollo sustentable por medio del apoyo recíproco entre los sectores ambientales y económicos, evitando medidas que restrinjan o distorsionen de manera arbitraria o injustificada la libre circulación de bienes y servicios en el mercado ampliado, la promoción de la efectiva participación de la sociedad civil, el fomento de la internalización de los costos ambientales mediante el uso de instrumentos económicos y regulatorios de gestión.

El acuerdo prevé las siguientes áreas temáticas:

- Gestión sustentable de los recursos naturales.
- Calidad de vida y planeamiento ambiental.
- Instrumentos de política ambiental.
- Actividades productivas ambientalmente sustentables

Tiene prevista una duración ilimitada y su entrada en vigor se producirá a los 30 días del depósito del cuarto instrumento de ratificación.

Actualmente, el desafío consistirá en generar políticas públicas coordinadas que internalicen los compromisos asumidos en el Acuerdo en los niveles nacionales, subnacionales y locales, así como la formulación de estrategias de políticas públicas regionales para lograr el desarrollo sostenible, con el fin de aumentar la competitividad productiva y garantizar la equidad y calidad de vida a nuestros pueblos, para lo cual deberán integrarse las cuatro dimensiones de la sostenibilidad del desarrollo: social, económica, ambiental e institucional.

ACTORES DE LA SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO

Los componentes sociales de la sustentabilidad no son menos importantes que los económicos o técnicos-ambientales. Se requiere priorizar a las personas en las políticas y programas de inversión que procuran inducir el desarrollo reconociendo el papel central que desempeñan los agentes sociales y sus instituciones.

Un marco regulatorio dinámico y proactivo, que incluya legislación, normas y capacidad real de fiscalización colaboran en la generación de comportamientos ciudadanos y empresariales más congruentes con la protección del medio ambiente.

Para Rayén Quiroga Martínez (1999) los cambios que requiere el desarrollo de la sustentabilidad se construyen de abajo hacia arriba, desde los íntimos espacios de la familia, los colegas, la comunidad y la Sociedad Civil. Sin embargo, aclara, el Estado y sus dependencias tienen un rol importante que cumplir.

La característica transectorial de la problemática ambiental hace que ésta no pueda tratarse sin el concurso de la gestión estatal, la iniciativa empresarial y la participación ciudadana.

A partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la política internacional no es ajena a la hora de definir la política ambiental. Desde entonces, la Argentina ha participado y se ha comprometido en una serie de Protocolos y Convenciones como la Agenda 21, la Convención de Cambio Climático y la de Biodiversidad.

La Dra. Silvia Vázquez, diputada nacional de la UCR y vicepresidente 1ª de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Cámara de Diputados de la Nación⁽¹⁴⁾, dice que en el nivel nacional, las bases de la política ambiental han sido dadas por el artículo 41 de la Constitución Nacional reformada, donde se establecen los derechos y garantías de los ciudadanos, la internalización de las externalidades y la reparación del daño ambiental. No obstante, agrega que estas bases no alcanzan para definir el perfil de desarrollo sustentable nacional que ha de ser impulsado como alternativa al tradicional modelo agroexportador. El uso de los recursos naturales ha sido la base del desarrollo nacional, destacándose el sector agropecuario, el agroindustrial y el de combustibles. Ello ha dado ventajas comparativas en el contexto internacional del comercio de alimentos desregulados, pero la necesidad de una inserción competitiva y sustentable en el nuevo milenio exige repensar esta estrategia de desarrollo nacional y una política ambiental nacional en consonancia con las nuevas directrices.

Por su parte, el Dr. Oscar Massei, Secretario de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (Ministerio de Medio Ambiente de la Nación)⁽¹⁵⁾ entiende que la Nación debe jugar un papel rector de las políticas ambientales a nivel internacional y nacional y trabajar fuertemente en el apoyo científico tecnológico. Llama a las provincias a co-diseñar las políticas ambientales de la República, considerando que deben cumplir un rol trascendente en la articulación de las políticas ambientales entre ellas y de ellas con la Nación. Aclara además, que quienes viven cotidianamente con estos problemas son los municipios, a los

⁽¹⁴⁾ Vázquez, Silvia – "Una política ambiental para Argentina". Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Internet: http://www.ag.org.ar/a12_11.htm – Junio/2001.

⁽¹⁵⁾ Artículo: "Desarrollo Sustentable y Política Ambiental". Revista Calidad Empresaria nº 19. Mayo-Junio 2000, págs. 16 y 17.

que hay que llegar rápidamente, sobre todo hoy que existe un alto grado de pobreza, con fuerte exclusión social y desempleo, lo cual en su opinión, coopera de alguna manera a que los problemas ambientales sean críticos en nuestro país. Por ello agregó que "es hora de producir hechos; la gente nos está reclamando hechos, que son las realidades que tienden a favorecer la calidad de vida, que en definitiva, es el compromiso que tenemos todas las autoridades ambientales".

Andrew Steer⁽¹⁶⁾ en su séptimo principio del nuevo ecologismo sostiene que las probabilidades de éxito al abordar la problemática ambiental aumenta muchísimo cuando hay participación de la población local. Aclara, que dicha participación es necesaria por cuatro motivos:

- 1) Porque los ciudadanos del lugar están en mejores condiciones que los funcionarios públicos para identificar las medidas prioritarias;
- 2) Porque muchas veces los miembros de las comunidades locales conocen soluciones eficientes y de costo mínimo que los gobiernos ignoran;
- 3) La motivación y el apoyo de las comunidades suelen ser el elemento que lleva un proyecto ambiental hasta su terminación; y
- 4) Se necesita lograr con la participación ciudadana la aceptación de los cambios.

INDICADORES

Los informes sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.) han publicado desde 1990 el índice de desarrollo humano (I.D.H) que mide el logro general de un país en tres dimensiones básicas: la longevidad, los conocimientos y un nivel decente de vida, en cuanto al logro del Desarrollo Humano. De esta forma, clasifica a los países en un ranking de países industrializados y países en desarrollo.

Cabe reconocer, sin embargo, que el concepto de desarrollo humano es más amplio que el I.D.H y es imposible contar con un conjunto abarcativo de indicadores dado que muchas dimensiones vitales del Desarrollo Humano no son cuantificables.

En el objetivo de nuestro trabajo está presente el medio ambiente, fuente de recursos que abastece al ser humano de las materias primas y energía que necesita para su desarrollo sobre el planeta. Dado que las acciones humanas afectan notoriamente los ecosistemas, y que sólo una parte de los recursos es renovable, se requiere un tratamiento cuidadoso de los mismos para evitar su uso anárquico.

Según la Organización Mundial de la Salud (O.M.S.), en la segunda mitad del siglo XX, aparece una diferenciación en el enfoque de los problemas ambientales:

"La Vertiente Verde", preocupada por los efectos de la actividad humana sobre el medio ambiente natural y con aspectos como: el desarrollo sostenible, la pobreza, la dinámica demográfica, el deterioro de la capa de ozono, el ordenamiento territorial, la deforestación, la biotecnología, entre otros.

⁽¹⁶⁾ Steer, Andrew: "Diez principios del nuevo ecologismo". Revista: Finanzas & Desarrollo. Diciembre 1996, págs. 4 a 6.



"La Vertiente Azul", preocupada por los efectos del ambiente sobre la salud y el bienestar de la humanidad, que se ha denominado **salud ambiental**.

Las dos instancias se hallan tan interrelacionadas, que hay aspectos que son tratados en salud ambiental que pertenecen a ambas vertientes.

Si bien el tratamiento del tema implica el estudio de problemas ambientales globales, la mayoría de éstos se generan en el nivel local y tienen repercusión directa en la salud y la calidad de vida de la comunidad o municipalidad donde se originan.

Además, el espacio local permite identificar claramente los problemas o conflictos ambientales y elaborar proyectos de acción que se materialicen en un desarrollo local sostenible.

Por lo tanto, en esta primera etapa de la investigación, se han considerado indicadores que permiten caracterizar la calidad de vida de la población de la ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe) desde los siguientes ángulos:

- **demográficos**
- **salud**
- **servicios**
- **infraestructura**

La información utilizada fue obtenida de "Condiciones Ambientales y Salud en la ciudad de Rosario". Fundación del Banco Municipal. Junio 1994.

Para clasificar las distintas zonas de Rosario se utilizaron las Secciones Policiales y se eligieron 9 indicadores que fueron seleccionados por estar significativamente correlacionados:

- **tasa de mortalidad para menores de 5 años**
- **desnutrición crónica:** porcentaje de niños de 6 años con talla muy baja.
- **Asentamientos irregulares:** porcentaje de población que vive en asentamientos irregulares.
- **Flujo de agua:** se refiere a la presión con que el agua fluye por las cañerías.
Bueno: flujo mayor o igual a 14 m columna agua.
Regular: entre 10 y 13 m columna agua.
Malo: menos de 10 m columna agua.
- **Pavimento:**
Bueno: total.
Regular: más del 50%.
Malo: menos del 50%.
- **Cloacas:** se considera la misma escala anterior.
- **Basurales**
- **Zonas inundables**
- **Roedores**



Los últimos tres indicadores se clasifican por sí y no.

En base a los nueve indicadores utilizados las Secciones Policiales de la ciudad quedaron divididas en tres zonas:

- **Categoría I (mejor condición de calidad de vida):** tiene el 80% de los indicadores considerados como buenos.
- **Categoría II (condiciones regular):** tiene entre el 34 y el 69% de los indicadores considerados como buenos.
- **Categoría III (condición mala):** tiene solo el 20% de los indicadores elegidos.

La clasificación de las Seccionales Policiales por categoría fue:

- **Categoría I:** 1° - 2° - 3° - 5° - 6° - 7° - 8°
- **Categoría II:** 4° - 9° y 15°
- **Categoría III:** el resto del Municipio que corresponde a las seccionales periféricas.



Bibliografía

- BANCO MUNDIAL – “El umbral del siglo XXI”. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999-2000”.
- BOLETÍN DE LA OFICINA SANITARIA PANAMERICANA – Vol. 113 nº 5 y 6. Noviembre y Diciembre de 1992.
- C.P.C.E. de Capital Federal – “Informe Económico de Coyuntura”. Buenos Aires, Enero 2001 Nº 205.
- C.P.C.E. de Capital Federal – “Informe Económico de Coyuntura”. Buenos Aires, Abril de 2001. Nº 207.
- CONESA FDEZ-VITORIA, V. - “Guía Metodológica para la evolución del Impacto Ambiental”. 3ra. Edición. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid 1997.
- DEVIA, Leila – “La Integración económica internacional y el medioambiente”. Boletín Informativo. Techint Nº 295. Buenos Aires, Julio/Setiembre 1998.
- GALINDO, Miguel Angel; MALGESINI, Graciela – “Crecimiento Económico. Principales teorías desde Keynes”. Ed. Mc Graw Hill. España, 1996.
- GRUPO DE ESTUDIO SALUD – Fundación Banco Municipal de Rosario – “Condiciones Ambientales y Salud en la ciudad de Rosario”. Ed. Fundación Banco Municipal. Junio 1994.
- HANDT, GUNTHER – “La ley y la protección de la atmósfera”. Revista Perspectivas Económicas – Washington 1990/2.
- INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2000 – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.). Ediciones Mundi-Prensa.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Organización Panamericana de la Salud. División Salud y Ambiente – “Atención Primaria Ambiental”. Setiembre de 1998.
- ORDÓÑEZ, Gonzalo A. – “Salud Ambiental: conceptos y actividades”. Revista Panamericana de Salud Pública. Vol. 7 Nro. 3 Marzo 2000.
- REVISTA CALIDAD EMPRESARIA Nº 19 – “Desarrollo Sustentable y Política Ambiental” – Mayo/Junio 2000.
- STEER, ANDREW – “Diez principios del nuevo ecologismo”. Revista Finanzas y Desarrollo. Diciembre 1996.
- VAZQUEZ, SILVIA – “Una política ambiental para Argentina”. Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Internet: http://www.ag.org.ar/a12_11.htm. Junio 2001.
- WOLINSKY, JAIME – “El medio ambiente como instrumento económico y de competitividad en el comercio internacional” – 12º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas. Córdoba, Setiembre 1998.